

บทความ

ศิริชัย กุมารจันทร์ และคณะ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมง ในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*

The Participation of People in Managing Fishery Resources on Songkhla Lake Basin

ศิริชัย กุมารจันทร์ และคณะ**

Sirichai Kumanchan and Team

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง โดยศึกษากระบวนการและรูปแบบที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงของชุมชนบ่อบาป ชุมชนท่าเสา และชุมชนหัวเขา อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ผลการศึกษาพบอุปสรรคของการที่ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงเนื่องจากชุมชนบ่อบาปและชุมชนท่าเสาทั้งสองชุมชนมีข้อตกลง หรือกติกาของชุมชนในการจัดการประมงชายฝั่งของชุมชนซึ่งเป็นที่ยอมรับในชุมชน แต่ข้อตกลงหรือกติกาของชุมชน

* งานวิจัยเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน ประจำปี 2558 มหาวิทยาลัยทักษิณ ภายใต้โครงการวิจัยชุด “การพัฒนารูปแบบกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” โดยได้นำเสนอผลงานวิจัยภาคบรรยาย(Oral Presentation) ในการประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ ประจำปี 2559, การประชุมวิชาการและเสนอผลงานวิจัยมหาวิทยาลัยทักษิณ ครั้งที่ 26 “บูรณาการงานวิจัยเพื่อสังคม” วันที่ 26-29 พฤษภาคม 2559 ณ โรงแรม บุรีศรีภูมิ บูติก อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและได้แก้ไขปรับปรุงจากข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิแล้วนั้น

** รองศาสตราจารย์กรกฎ ทองชะโชค, อาจารย์เอกราช สุวรรณรัตน์ และนายธานินทร์ เงินถาวร สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

เหล่านี้ยังไม่เป็นกฎหมายจึงไม่มีสถานะสามารถใช้บังคับได้ จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นข้อบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับในแบบของการส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรประมงให้ชัดเจนอันส่งผลต่อชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมการจัดการประมงโดยชุมชนที่แท้จริงต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทรัพยากรประมง ประมงทะเลพื้นบ้าน

ABSTRACT

This study is to research about the rights of people in participating in coastal fisheries management. It is also to study about the process and appropriate prototype of the participation for fisheries resources management. The study was conducted from Bo Barb community, Tha Sou community and Hua Kao community located in Singhanakorn district, Songkhla, Thailand. As a result, the study shows that the obstacle for the participation of people is community agreement which has existed in both Bo Barb community and Tha Sou community, however, it cannot be enforced legally. This is because it has not been enacted accordingly to the laws. Hence, this study suggests that the local government should enact it in order to encourage people to participate in fisheries resources management. This finally leads community to exercise the activities for fisheries resources management.

Keywords: Participation, Tha-le Sap Songkhla Basin, Fishery Resources, Artisanal Fishery

บทนำ

การประมงนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีประชากรประกอบอาชีพประมงกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ ผลผลิตจากทรัพยากรประมงทั้งจากประมงน้ำจืดและน้ำเค็มได้ถูกนำมาใช้บริโภคเป็นอาหาร อีกทั้งเป็นแหล่งรองรับรองรับแรงงานที่สำคัญของประเทศการพัฒนาการประมงในระยะที่ผ่านมา จึงได้สร้างความเจริญเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาลแต่ความเจริญก้าวหน้าของการประมงไทย

ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าได้สร้างปัญหาต่อวงการประมงด้วยเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการจัดการทรัพยากรประมงในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลานั้นเป็นการจัดการทรัพยากรประมงแบบเสรี คือ เปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิมาใช้ประโยชน์เป็นการจัดการทรัพยากรอย่างเต็มที่ตามแต่ความสามารถของแต่ละบุคคล ระบบการจัดการประมงนี้เท่ากับเป็นการแข่งขันการใช้ทรัพยากรซึ่งระยะแรกที่จำนวนเครื่องมือกำลังแรงประมงยังไม่มากนักประกอบความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรสัตว์น้ำยังมีอยู่มาก แต่เมื่อมีการพัฒนาเครื่องมือทำการประมงและมีการลงแรงทำประมงมากขึ้นทำให้ปริมาณสัตว์น้ำที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตกลับเสื่อมโทรมลงจนเกินภาวะ และรวมถึงจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยขาดการคำนึงถึงขีดจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติเป็นเหตุให้ทรัพยากรชายฝั่งในปัจจุบันเริ่มเสื่อมโทรมและมีศักยภาพลดลงตามลำดับ

เพื่อขยายโอกาสในการใช้ทรัพยากรชายฝั่งออกไปให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในด้านการอนุรักษ์และการแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่งไปพร้อม ๆ กันโดยเน้นความสำคัญของด้านบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อลดผลกระทบที่จะมีต่อระบบนิเวศชายฝั่งให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้หลักบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่เกิดผลในการปฏิบัติประการหนึ่ง คือการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ เอกชนและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงบำรุงรักษาในระยะยาว ทรัพยากรชายฝั่งจัดว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมทางทะเล เนื่องจากชายฝั่งทะเลเป็นที่รวมของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายซับซ้อนในด้านระบบนิเวศ

โดยจะศึกษาถึงกรณีตัวอย่างของพื้นที่ประมงชายฝั่งทางทะเลที่ประชาชนและชุมชนประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรประมงมาแล้ว และได้ทำการสำรวจภาคสนามในพื้นที่จัดการประมงทั้งที่มีปัญหาความขัดแย้ง โดยศึกษาทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำเค็มทางทะเลชายฝั่งภายในพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอันเป็นแหล่งน้ำที่มีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ เพื่อที่จะได้สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อันจะทำให้ประชาชนและชุมชนสามารถใช้บทบาทของตนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาความเสื่อมโทรมและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรประมงบริเวณกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลดลงและมีทรัพยากรประมงไว้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรประมง ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. เพื่อศึกษากระบวนการและรูปแบบที่เหมาะสม ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรประมงในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
3. เพื่อพัฒนากฎหมายในการรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรประมงในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

วิธีการวิจัย

การออกแบบวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ ถึงแนวคิดทฤษฎีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่ง

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์ที่มุ่งพิสูจน์ถึงรูปแบบกฎหมายการจัดการประมงชายฝั่งในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเริ่มจากการวิเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎี หลักการ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับภาครัฐ

การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการวิจัยภาคสนามโดยวิธีการสองรูปแบบ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการของสำนักงานประมงจังหวัดสงขลา เทศบาลเมืองสิงหนคร จำนวน 7 คน ประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยเลือกพื้นที่บริเวณชุมชนประมงบ้านบ่อปราบ ชุมชนบ้านท่าเสา และชุมชนบ้านหัวเขา รวม 60 คน ที่อยู่ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การวิเคราะห์ข้อมูลจากที่กล่าวมาแล้วนำมาตีความหมายของข้อมูลโดยรูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลเนื้อหาและตีความของข้อมูลโดยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกรอบในการตีความออกมาในแต่ละประเด็นสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน

ผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

ตามแนวคิดของโรเจอร์ และชูเมคเกอร์ พลังในการตัดสินใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มีดังนี้ การมีส่วนร่วมในอำนาจอย่างกว้างขวาง การตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโดยมีการปรึกษากับผู้ที่รับผลกระทบกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจดังกล่าว (Rogers & Shoemaker, 1971, p. 154) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation หรือ Popular Participation) ในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมนั้นมีใช้เรื่องแปลกใหม่แต่ประการใดประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดมานับตั้งแต่เริ่มเกิดชุมชนมนุษย์ การมีส่วนร่วมนี้เกิดได้ในหลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการ หลายกิจกรรม และหลายวัตถุประสงค์ความแตกต่างกันไปตาม

มิติต่าง ๆ เช่นนี้มีผลให้ไม่สามารถนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน และเป็นที่ยอมรับทั่วไปได้ นอกจากนี้ข้อบ่งชี้เนื้อหาของการมีส่วนร่วมยังมิได้กระจ่างชัดอีกด้วย อย่างไรก็ตามนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้พยายามให้ความหมายของการมีส่วนร่วมยังมิได้กระจ่างชัดอีกด้วย (ปรัชญา, 2528, น. 45-46)

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ(management) เป็นการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคำว่าดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น อีกทั้งสงวนเพื่อให้สิ่ง ที่ดำเนินการนั้นสามารถให้ผลผลิตที่ยั่งยืน (sustainable yields) ต่อมนุษย์และธรรมชาติ การจัดการจะต้องมีแนวทางการกระบวนกรและขั้นตอนรวมทั้งจุดประสงค์ในการดำเนินการ อย่างแน่นอน (เกษม, 2557, น. 167-168) การจัดการทรัพยากรการประมง (fisheries resources management) เป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงอยู่ ตลอดไป ในขณะที่เดียวกันก็สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (ธนัญญา, 2550, น. 34-38) การจัดการทรัพยากรประมง คือ การกระทำใด ๆ ที่เป็นผลทำให้แหล่งทรัพยากรประมง คงความอุดมสมบูรณ์ และให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลัก วิชาการ (กังวาลย์, 2541, น. 36-45) รวมตลอดถึงการทำนุบำรุง ปรับปรุง และรักษาแหล่งทรัพยากร ประมง การนำทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า เพื่อให้ได้รับ ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่และมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดและถาวร (กรมประมง, 2547, น. 161)

อำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดการจัดการ ซึ่งผลจากการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะดังกล่าวทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อม โทรมเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมใน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ไพโรจน์, 2547, น. 23) ชุมชนกลับเป็นคณะบุคคล หรือหมู่คณะที่รวมตัวกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่มีการมาตกลงกันอย่างแข็งข้อแต่ เป็นการรวมกันในขณะที่เป็นไปเองโดยวิธีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ (real and organic) (กิตติศักดิ์, 2550, น. 78)

หลักตามรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิของชุมชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากร และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยเล็งเห็นว่าจากเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอนุรักษ์และวางแผนการ ใช้ทรัพยากร ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับใช้ชุมชนเป็นหลักในการอนุรักษ์และการใช้ซึ่งเป็นการ แก้ปัญหาได้ตรงจุดในระดับหนึ่ง เพราะเมื่อชุมชนได้อนุรักษ์และวางแผนการใช้ทรัพยากรเองก็จะเกิด ความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรจะไม่ทำลายทรัพยากรของตนรวมทั้งร่วมกันปกป้องไม่ให้ผู้อื่นเข้ามา

ทำลายด้วยนอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ชุมชน มีสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรแล้วยังได้บัญญัติให้บุคคลทุกคนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากร โดยเล็งเห็นว่าเรื่องทรัพยากรเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน และเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนในการบำรุงรักษา

การจัดการทรัพยากรการประมง (fisheries resources management) เป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำให้คงอยู่ตลอดไป ในขณะเดียวกันก็สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (วิรัช, 2527, น. 23-27) สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรประมงน้ำจืด คือ การกระทำใด ๆ ที่เป็นผลทำให้แหล่งทรัพยากรประมงคงความอุดมสมบูรณ์ และให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมถึงตลอดถึงการทำการอนุรักษ์ ปรับปรุง และรักษาแหล่งทรัพยากรประมง การนำทรัพยากรประมงมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า (ธีรพันธ์, 2523, น. 13-15) เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างเต็มที่ และมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุดและถาวร โดยมีแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการประมง ดังนี้

(1) ปรับปรุง คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการประมงให้ถูกต้อง และเข้าใจตามกฎหมาย ข้อบังคับและข้อห้ามต่างๆ ที่ทางราชการได้ประกาศไปแล้วตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คณะกรรมการประมงจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ รวบรวมข้อเสนอแนะและเสนอแนวทางในการส่งเสริมอาชีพการประมง การจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำขององค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมตามบริบทในแต่ละจังหวัด

(2) ปกป้อง คือ การคุ้มครองป้องกัน ดูแลรักษา โดยกำหนดแนวทางไม่ให้ผู้กระทำการประมงตามข้อห้ามที่ทางราชการกำหนด พยายามหาโอกาสทำความเข้าใจกับผู้กระทำผิด ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ด้วยการชี้แจง ขอร้องหรือแจ้งประกาศของทางราชการให้ทราบตลอดจนจัดเวรยาม คอยตรวจตราดูแลอย่างทั่วถึง

(3) การปราบปราม คือ เมื่อใช้วิธีการขอร้อง การทำความเข้าใจไม่ได้ผล คือ ผู้กระทำผิดพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ยังตื้อดื้ออยู่เห็นควรให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็ง

การจัดการทรัพยากรประมงให้มีประสิทธิภาพตามนโยบายพัฒนาประมงแห่งชาติ ประกอบด้วยมาตรการควบคุมจำนวนเรือประมงและเครื่องมือประมงให้เหมาะสมกับทรัพยากรสัตว์น้ำ ควบคุมพื้นที่แหล่งแพร่ขยายพันธุ์สัตว์น้ำรวมทั้งการควบคุมฤดูกาลจับสัตว์น้ำ และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการกำหนดสิทธิทำการประมง และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำแก่ชาวประมงท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าการจัดการประมงชายฝั่งที่ไม่จำเป็นต้องนำเรือขนาดใหญ่ออกทะเลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดการประมงซึ่งทำให้ชุมชนริมฝั่งทะเลสามารถจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมี

ประสิทธิภาพเพราะมีสิ่งทีใกล้เคียงตัวของชุมชนหรือชาวประมงเองไม่ต้องใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัยและทำลายทรัพยากรธรรมชาติครั้งละจำนวนมาก ๆ

การจัดการเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการประมงอย่างเหมาะสมและยั่งยืน และความ ต้องการด้านการจัดการนั้นควรจะได้ประสานเข้าไว้ในแผนพัฒนาการประมง มีข้อสังเกตว่าในสมัยต้น ทศวรรษ 2500 ไม่มีการระบุงการจัดการประมงไว้ในนโยบายและแผนงานของรัฐแต่มาตรการจัดการ นั้นมักแจ้งในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับทางการประมง การจัดการประมงจึงมักถือหลักพื้นฐาน ในการแก้ปัญหาในการประมง เช่น การคุ้มครองแหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำและการลดข้อพิพาทระหว่าง ผู้ใช้ทรัพยากรในภาคประมง มาตรการในการจัดการประมงควรจะต้องมีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ ชัดเจน และมีข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับทรัพยากรและอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอัน เชื่อถือได้สนับสนุนด้วย มาตรการในการจัดการหลายข้อที่ใช้กันในภูมิภาคนี้ ยังคงอาศัยข้อมูลอันมี จำกัดเกี่ยวกับทรัพยากร หรือไม่ก็อาศัยตรรกศาสตร์และประสบการณ์ของผู้บริหารประมง และผู้วาง นโยบายประมงเองเป็นหลัก โดยภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมน้อยมาก ปัญหาที่พบในการจัดการประมง เกือบทุกประเทศคือ การขาดวิธีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในการใช้มาตรการจัดการที่ยอมรับ กันแล้วทั้งนี้เกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร การแข่งขันด้านบริหารระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ความไม่เข้าใจถึงผลดีของมาตรการจัดการ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดและการใช้ มาตรการเหล่านี้โดยชาวประมงส่วนใหญ่

เดิมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ได้ใช้มาเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้สาระสำคัญของกฎหมายในหลาย ๆ ประเด็นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการประมงในปัจจุบันที่ เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ซึ่งจำเป็นต้องทำการปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ เพื่อให้กฎหมายประมงเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการการประมงของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต กรมประมงจึงได้จัดทำพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 และต่อมาได้มีการ ประกาศใช้เป็นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับเพื่อให้ สอดคล้องกับการผลิตสูงสุดของธรรมชาติเพื่อให้สามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืน และหากไม่มี การแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนอาจมีผลกระทบต่อ การประมงของประเทศไทย และเพิ่มหลักการใหม่ๆ ที่สำคัญ ประกอบด้วย กำหนดให้มีการแบ่งเขตการประมงในน่านน้ำไทยออกเป็น 3 เขต อย่างชัดเจน ได้แก่ เขตน่านน้ำภายใน เขตทะเลชายฝั่ง และเขตทะเลนอกชายฝั่ง โดยในแต่ละเขตจะมีการบริหาร จัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงที่แตกต่างกัน ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และ ตามประเภทของเครื่องมือประมง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดเขตพื้นที่ทำการประมง ทำให้เครื่องมือประมงที่ได้รับอนุญาตสามารถทำการประมงในทะเลได้อย่างเสรีในเกือบทุกพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหา การแย่งชิงพื้นที่ทำการประมง และมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น เช่น ระหว่าง\

ชาวประมงพื้นบ้านหรือเครื่องมือประมงขนาดเล็ก กับชาวประมงที่ทำการประมงในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งหลักการนี้จะช่วยลดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ลดความขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ใช้เครื่องมือประมงต่างประเภทกัน และเกิดความสะดวกต่อการบริหารจัดการในแต่ละเขตพื้นที่

กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมง อันจะทำให้รัฐสามารถกำหนดมาตรการด้านการบริหารจัดการได้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความต้องการของประชาชน เป็นหลักการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีส่วนร่วมในหลายลักษณะ ได้แก่ การให้ตัวแทนภาคประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

การให้ตัวแทนภาคประชาชนจากองค์กรชุมชนประมงท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มาขึ้นทะเบียนกับกรมประมง มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในเขตพื้นที่จังหวัดให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการประมงของจังหวัด รวมทั้งการพิจารณาแก้ไขปัญหาและพัฒนาการประมงในเขตพื้นที่ดังกล่าว ภายใต้หลักการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และรับผิดชอบร่วมกัน

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการประมง และสภาพของสังคมในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำ และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนประมงท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างสมดุล เพื่อให้สามารถนำทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้สัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงหรือจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีคุณภาพได้มาตรฐานด้านสุขอนามัย มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภค และมีให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและจัดระเบียบการใช้เรือประมงไทยในการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย

การจัดการประมงบ้านท่าเสา บ้านบ่อปาย

มีการจัดการประมงชายฝั่งแบบฟาร์มทะเล ความเป็นมาการก่อตั้งฟาร์มทะเล เดิมทีบริเวณที่เป็นเขตอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำแห่งนี้เป็นชายฝั่งทะเลสาบสงขลา ที่มีชาวบ้านทำมาหากินกันโดยการทำประมงริมชายฝั่ง โดยใช้วิธีการ จับปลาหลาย ๆ ประเภท โดยใช้กั๊ด ไซ แห อวน และใช้เรือใน

การล้อมจับปลา และความต้องการของชาวบ้านไม่เพียงพอ เพราะมิได้ใช้วิธีการจับปลาแบบ พอเพียง เท่านั้น กล่าวคือ ไม่ได้จับปลาแค่เพียงบริเวณในครัวเรือน แต่เป็นการจับปลาที่ต้องการปริมาณมากขึ้น เพื่อขายต่อยังพ่อค้า แม่ค้า ชาวบ้านจึงใช้เครื่องมือที่ทำลายทรัพยากรสัตว์น้ำโดยการใช้ไฟช็อต วางยาเบื่อ วางระเบิดและล้อมปลาโดยการใช้เรือ และการจับปลาในฤดูวางไข่ การกระทำดังกล่าว เป็นสาเหตุให้ทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง

การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำเขตฟาร์มทะเล บ้านท่าเสา ตำบลสิงห์มอ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา เปิดเผยว่า ชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่หมู่ 2 ตำบลสิงห์มอ รวมกลุ่มอนุรักษ์พันธุ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและป่าชายเลนในทะเลสาบสงขลา โดยประกาศให้พื้นที่กว่า 969 ไร่ เป็นเขตอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและป่าชายเลนรวมทั้งเขตฟาร์มทะเล ห้ามรุกกล้าเข้าทำการประมงทุกประเภท โดยเฉพาะอวนรุน และวางซั้ง เพื่อให้สัตว์น้ำวางไข่และขยายพันธุ์ รวมทั้งผลิตเปลี่ยนกันเข้าเวรยาม เพื่อป้องกันการรุกกล้าเข้าทำการประมงในเขตอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด หลังดำเนินการมากกว่า 1 ปี พบปริมาณสัตว์น้ำ เช่น ปลากระบอกและกุ้ง เพิ่มขึ้น รวมทั้งได้สร้างแพ 1 ลำเพื่อต่อยอดพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้ประชาชน นักเรียน นักศึกษา มาเรียนรู้วิถีชีวิตชาวเล และระบบนิเวศบริเวณทะเลสาบสงขลา ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนเข้ามาท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องโดยเก็บค่าบริการแพครั้งละ 1,000 บาท เพื่อนำเงินไปใช้ในกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟู

การดำเนินงานฟาร์มทะเลบ้านท่าเสาเริ่มดำเนินการจาก

1. กำหนดน่านน้ำ ว่าเนื้อที่เท่าไรที่จะกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ และจัดตั้งคณะกรรมการฟาร์มทะเล
2. แบ่งพื้นที่เป็นสองส่วน ส่วนแรกคือเขตการทำการประมงจากชายฝั่งไปประมาณ 250 เมตร ส่วนที่สองเขตอนุรักษ์ห้ามทำการประมงโดยจากฝั่งฝั่งไปประมาณ 400 เมตรหลังจากเขตนี้ก็สามารถทำประมงได้
3. การทำซั้งบ้านปลาขนาดกว้าง 8 เมตรยาว 8 เมตร คล้ายกับคอกเลี้ยงสัตว์หลังจากนั้นตัดไม้ซุ้มในคอกเพื่อกันลม
4. เริ่มตั้งกฎ กติกาขึ้นโดยการปรับจำนวน 5,000 บาท/ครั้ง
5. เริ่มประชาสัมพันธ์แก่ชาวบ้านและบุคคลภายนอกก่อนใช้กฎระเบียบจริงเป็นเวลานาน 3 เดือนมีการแจ้งตามหอกระจายเสียงของหมู่บ้าน มัสยิดและวัด
6. บอกกล่าวให้ชาวบ้านที่ทำการประมงในเขตอนุรักษ์ ห้ามทำการประมง รื้อถอนไซนั่ง กระชังปลา และอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ห้ามทำการประมง

คณะกรรมการฟาร์มทะเลท่าเสา มีทั้งหมด 42 คนจากชาวบ้านหมู่ที่ 1 และหมู่ที่ 2 ตำบลสติงหม้อในกลุ่มฟาร์มทะเลที่มีรูปแบบการตั้งกลุ่มขึ้นมา มีประธาน รองประธาน เหนือญิก เลขานุการ หัวหน้าปราบปราม โดยมีการเลือกจากสมาชิกกลุ่มฟาร์มทะเลทั้งหมดเพื่อเป็นระบบ เมื่อเลือกเสร็จสิ้นก็จะร่วมประชุมร่วมโดยทั้งคณะกรรมการฟาร์มทะเลและตัวแทนชุมชนของหมู่ที่ 2 เข้าร่วมและกำหนดกติกาขึ้นมา ร่างออกมาว่ากติกาของฟาร์มทะเลนั้นเราจะทำแบบไหนก็มีการเสนอ ๆ กันไป ผลสุดท้ายก็ด้วยการยกมือ แล้วเอาเสียงข้างมาก ส่วนคนที่ยกมือเสียงข้างน้อยก็ต้องยอมรับเสียงข้างมาก โดยหารือกันเป็นประเด็น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการฟาร์มทะเล เรื่องแรกว่าด้วยเขตอนุรักษ์ฟาร์มทะเล จะมีการอนุโลมได้หรือไม่ในเรื่องเครื่องมือประมง ไม่ว่าจะเป็นการตกเบ็ด การใช้อวนกุ้ง จึงประชุมหาข้อยุติมติของที่ประชุมคณะกรรมการและกรรมการชุมชนมีมติห้ามทำประมงทุกชนิด ผลสุดท้ายออกมาว่าห้ามทำประมงทุกชนิด ห้ามจับสัตว์น้ำทุกชนิด

จากการประชุมกลุ่มย่อยที่หมู่บ้านท่าเสา สอดคล้องกับการประชุมกลุ่มย่อยบ้านบ่อปาบ ซึ่งเห็นว่ามาตรการการให้สิทธิการจับสัตว์น้ำภายในขอบเขตหรืออาณาบริเวณหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะสำหรับองค์กรประมงของชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการแข่งขันแย่งกันจับสัตว์น้ำโดยเสรี และไม่มีขอบเขตนั้นอาจจะทำได้ไม่ยากและมักจะได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน ถ้าเป้าหมายคือการกีดกัน ปกป้องและดูแลพื้นที่มิให้ชาวประมงนอกพื้นที่และเรือประมงพาณิชย์มิให้รุกล้ำเข้ามา แต่ถ้าเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรคือการควบคุมและดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งและการจับสัตว์น้ำในหมู่ชาวประมงชายฝั่งด้วยกัน ระบบการจัดการทรัพยากรและการบังคับใช้กฎหมายโดยชุมชนจะทำได้ยากและลำบากขึ้น การให้สิทธิการควบคุมดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งเป็นการเฉพาะแก่ชุมชนประมงนั้นถือได้ว่าเป็นวิธีการและมาตรการหนึ่งในการจำกัด จำนวนผู้ใช้ปริมาณและลักษณะ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมาย ระบบนิเวศและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ การอนุรักษ์ธรรมชาติและประเด็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองด้วย ดังนั้นก่อนที่จะมีการนำเอามาตรการดังกล่าวมาดำเนินการบังคับใช้ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและประเมินจากชาวบ้านและกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันเสียก่อน

ตาราง เปรียบเทียบกติกาชุมชน

เรื่อง	หมู่ที่ 2 (บ้านท่าเสา)	หมู่ที่ 3 (บ้านบ่อปราบ)
ค่าปรับ	ปรับตั้งแต่ 5,000 -20,000 บาท	ปรับตั้งแต่ 1,000 -15,000 บาท
กฎ กติกา	ไม่มีการยื่นคำร้องกับเทศบาลให้เป็นเทศบัญญัติ	มีการยื่นคำร้องกับเทศบาลให้เป็นร่างเทศบัญญัติแล้ว ขณะนี้อยู่ในช่วงดำเนินการ
พื้นที่อนุรักษ์	283 ไร่	80 ไร่
การอนุรักษ์	อนุรักษ์เฉพาะสัตว์ทะเล	อนุรักษ์สัตว์ทะเล มีการปลูกป่าชายเลน และทดลองปลูกต้นโกงกาง
อาชีพของชาวบ้าน	ชาวบ้านร้อยละ 80-95 ครีวเรือนทำอาชีพประมง	ชาวบ้านร้อยละ 70 ครีวเรือนทำสวน
งบประมาณ	ได้จากการปรับ เรือไรจากคณะกรรมการฟาร์มทะเล	ได้จากการปรับผู้กระทำความผิด การทำวิจัย และจากเอกชน และกำลังของงบประมาณจากเทศบาล ขณะนี้อยู่ในช่วงดำเนินการ
สภาพบังคับ	กฎชุมชน หรือสัญญาประชาคม	กฎชุมชน หรือสัญญาประชาคม

การจัดการประมงบ้านหัวเขา

ทะเลสาบสงขลาเป็นทะเลสาบที่มีความอุดมสมบูรณ์ จึงมีการใช้เครื่องมือทำการประมงที่หลากหลาย เครื่องมือประมงบางประเภทเกิดขึ้นมาจากภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น เครื่องมือบางประเภทเกิดจากการดัดแปลงเครื่องมือของชุมชนอื่นและเครื่องมือบางประเภทเป็นเครื่องมือที่มาจากต่างถิ่นต่างชุมชน และในบ้านหัวเขา อำเภอสทิงพระมีการประมงชายฝั่งด้วยเครื่องมือต่างๆ จึงได้จัดแบ่งเครื่องมือการทำประมงออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) เครื่องมือทำการประมงที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้ได้คือเครื่องมือประมงที่ไม่มีกฎหมายห้ามใช้ในการทำการประมงในทะเลสาบสงขลาทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือประกาศของจังหวัด ซึ่งเครื่องมือบางประเภทอาจต้องขออนุญาตจากทางราชการและบาง

ประเภทไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการ ไม่ว่าจะเป็น แห เบ็ด ลัน เป็นเครื่องมือดักปลาไหลทำด้วยไม้ไผ่ปล้องโดยยาว ไซ้นั้น บาม คือ เครื่องมือจับปลาลักษณะคล้ายยอมีขนาดใหญ่

(2) เครื่องมือทำประมงที่กฎหมายห้ามคือเครื่องมือประมงที่มีกฎหมายห้ามใช้ในการทำการประมงในทะเลสาบสงขลาทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือประกาศของจังหวัด ซึ่งเครื่องมือประมงนี้ไม่สามารถขออนุญาตจากทางราชการเพื่อใช้ได้และบางประเภทสามารถขออนุญาตใช้เครื่องมือต่อทางราชการได้ แต่ต้องใช้ภายในเขตที่กำหนด หากนำมาใช้ผิดข้อกำหนดก็อาจต้องรับผิดทางกฎหมายได้ ได้แก่ อวนลาก-อวนรุน อวนลาก หมายถึง เครื่องมือประมงที่ใช้วนลักษณะคล้ายถุ วิธีการใช้โดยการใส่เรือลากจูงอวนให้เคลื่อนที่ไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่องอวนลากเป็นเครื่องมือที่ใช้จับสัตว์น้ำชนิดที่อาศัยอยู่ที่บริเวณพื้นทะเล หรือเหนือพื้นทะเล ซึ่งมีทั้งชนิดที่อยู่รวมกันเป็นฝูง หรือแพร่กระจายเป็นบริเวณกว้าง และโพงพาง ตามความหมายของสารานุกรมวัฒนธรรมภาคใต้ให้ความหมายว่า เครื่องมือดักกุ้งในที่ ๆ มีน้ำลึกได้แก่ในอ่าว แม่น้ำ ลำคลองและในทะเลสาบ ในอดีตโพงพางถักด้วยชาวเส้นโตขนาดก้านจาก และย้อมด้วยน้ำเปลือกโกกทางหรือเปลือกคลักเพื่อให้มีความเหนียวและคงทนยิ่งขึ้น ปัจจุบันโพงพางในทะเลสาบสงขลาเป็นเครื่องมือประมงที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่ได้มีการจดทะเบียนและขออนุญาตใช้เครื่องมือจากเจ้าพนักงานประมง แต่ก็ยังคงมีผู้ใช้เครื่องมือโพงพางทำการประมงในทะเลสาบสงขลาอยู่โดยทั่วไปเนื่องจากเป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชนโดยเฉพาะชุมชน หัวเขา เขตเทศบาลเมืองสิงหนคร

โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่ในร่องน้ำ ต้องรื้อเครื่องมือในการทำประมงซึ่งถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงโดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ แต่อาจจะไม่ได้มีการจัดการให้ใช้ได้อย่างยั่งยืน ตอนนี้อย่างคร่าวๆก็เลิกทำประมงชายฝั่งอย่างถาวรแล้ว แล้วเงินที่รัฐเยียวยาให้กับชาวบ้านที่ต้องรื้อโพงพางอาจไม่เพียงพอสำหรับอนาคต ต้องให้อาชีพเสริมมาทำให้ชาวอวนลอยในร่องน้ำ หลังจากรื้อโพงพางแล้ว พี่น้องหรือประชาชนทั่วไปจะมีการลอยอวนได้ในร่องน้ำ เกิดพี่น้องส่วนใหญ่ลงไปทำอวนลอยในเขตร่องน้ำที่ผ่านแบ่งไว้นั้น ต่อไปจะมีการกีฬาทางน้ำ มีการท่องเที่ยวทางน้ำ มีการคมนาคมทางน้ำ มันจะเป็นอันตรายหรือไม่กับพี่น้องชาวอวนลอยและกับเรือที่เข้าอยู่ในเขตน่านน้ำตรงนี้ มองว่ามันจะมีอุปสรรคอีกครั้งในอนาคต เพราะรัฐประกาศว่าชาวบ้านที่เลิกโพงพางแล้วให้เงินเล็กน้อยและก็ให้เครื่องมืออวนลอย และให้มาลอยในเขตร่องน้ำอีกเป็นได้ในอนาคตต่อไป

จากการศึกษาพบว่าการร่วมมือของประชาชนในชุมชนบ้านบ่อบาป เขตเทศบาลเมืองสิงหนคร อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ในการรวมกลุ่มสร้างกติกาในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในชุมชนตามบริบทของชุมชนซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ในกรณีต่อไปนี้ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แต่การตราเทศบัญญัตินั้นต้องไม่ขัดหรือ

แย้งต่อบทกฎหมาย ซึ่งส่วนที่เป็นชายฝั่งทะเลเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้โดยบุคคลซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณประโยชน์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายส่วนกลางตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนประมงท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรสัตว์น้ำภายในที่จับสัตว์น้ำเขตทะเลชายฝั่ง (พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558) แต่อย่างไรก็ดีโดยการจัดการเป็นการแบ่งภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่ยังไม่ชัดเจนระหว่างกิจการส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการใด ระดับใดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางโดยแท้ กิจการใด ระดับใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และกิจการใด ระดับใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันขององค์กรปกครองทั้งสอง อีกทั้งลักษณะเฉพาะของทรัพยากรประมงก็มีความหลากหลาย มีทั้งประเภทหรือชนิดที่อยู่ประจำถิ่นและที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่น ในส่วนกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เช่นเดียวกัน เป็นการกำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการ โครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว (พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558) แต่ก็ได้กำหนดไว้โดยตรงในกฎหมายฉบับนี้ให้โอนภารกิจการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจทำให้ประชาชนไม่สามารถจัดการกับทรัพยากรชายฝั่งได้ในบางกรณีได้ เช่น ต้องการไม่ให้ชาวประมงพื้นที่อื่นเข้ามาจับสัตว์น้ำในอ่าวทะเลบริเวณชายฝั่งที่ชาวประมงรวมตัวกันเพื่อจัดการฟาร์มทะเล ซึ่งข้อตกลงอาจมีผลได้เฉพาะประชาชนในชุมชนตนเองแต่หากสามารถพัฒนาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ก็จะมีผลไปถึงประชาชนในพื้นที่อื่นด้วยที่ต้องผูกพันตามข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนที่รวมตัวเพื่อจัดการประมงชายฝั่งสามารถนำข้อตกลงร่วมกันของชุมชนในการจัดการประมงชายฝั่งเฉพาะพื้นที่ไปพัฒนาเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นก็อาจตัดขัดเรื่องของ การไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายส่วนกลางทั้งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 และพระราชส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรประมงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการทรัพยากรประมง จึงควรให้มีความชัดเจนตลอดการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งของส่วนราชการกรมประมงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ประเภท ขนาด หรือลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์เป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แหล่งน้ำที่เป็นทะเลอาจกำหนดระยะความห่างจากแนวชายฝั่งออกไปสามไมล์ โดยเฉพาะกรณีแหล่งน้ำที่เป็นอ่าวตามพื้นที่ที่ศึกษาคืออำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นทะเลอ่าวด้านในทะเลสงขลา ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนระยะที่ไกลออกไปก็ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนกลาง

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

สิทธิของชาวประมงในการรวมกลุ่มเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการประมงชายฝั่งทำให้ชาวประมงได้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์ทำให้ ชาวบ้านที่มาร่วมกลุ่มได้ตระหนักถึงทรัพยากรธรรมชาติ หากได้มีการจัดการศึกษาเพื่อชาวประมงทะเลพื้นบ้านเกิดความรู้ ความเข้าใจและยอมรับต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชนแล้ว การสร้างความตระหนักก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชาวประมงทะเลพื้นบ้านเข้ามาสู่ภายใต้ของระบบการจัดการประมงร่วมกัน ทั้งนี้เพราะระบบการจัดการประมงโดยชุมชนถึงแม้จะเป็นระบบการจัดการที่ดำเนินการด้วยตัวของชาวประมงทะเลพื้นบ้านที่อาจตอบสนองความต้องการและสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ได้อย่างแท้จริงก็ตาม แต่จะต้องเป็นการจัดการเพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนของทรัพยากรประมงควบคู่กันด้วย ซึ่งในสภาพการทำประมงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ชาวประมงทะเลพื้นบ้านบางกลุ่มคิดว่าระบบนี้จะมาเปลี่ยนแปลงสภาพการทำประมงของตนโดยเฉพาะกลุ่มที่ได้ศึกษาคือ กลุ่มฟาร์มทะเลบ้านบ่อปราบ และกลุ่มฟาร์มทะเลบ้านท่าเสา และเกิดผลกระทบต่อการดำรงชีพโดยเฉพาะกลุ่มชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงอย่างไม่เหมาะสม เช่น เครื่องมืออวนลากอวนรุน ถูยกักตักกุ้งเคย และการใช้ยาเบื่อเป็นต้น จึงทำให้เกิดการไม่ยอมรับต่อระบบการจัดการประมงโดยชุมชน จากการศึกษาเห็นได้ว่าชาวประมงทะเลพื้นบ้านบริเวณบ้านหัวเขายังมีความตระหนักไม่มากนักต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างความตระหนักร่วมกันของชาวประมงทะเลพื้นบ้านให้สูงขึ้น ต่อความสำคัญของการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรประมง และความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการประมงโดยชุมชน เพื่อให้ความยั่งยืนของทรัพยากรประมง สภาพเศรษฐกิจและสังคมของชาวประมงทะเลพื้นบ้าน ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะบ่งชี้ว่า ความตระหนักของชาวประมงทะเลพื้นบ้านไม่

มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการประมงชุมชนก็ตาม แต่เป็นเพราะชุมชนชาวประมงทะเลพื้นบ้านบริเวณหัวเขา ไม่มีกลุ่มที่มีกิจกรรมการดำเนินงานในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรประมงในท้องถิ่น จึงทำให้ชาวประมงทะเลพื้นบ้านที่มีความตระหนัก ไม่มีโอกาสและช่องทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง จึงยังคงมีความเชื่อว่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถผลักดันชาวประมงทะเลพื้นบ้านให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ ถ้าหากในชุมชนมีกลุ่มที่เป็นช่องทางและเปิดโอกาสให้ชาวประมงทะเลพื้นบ้านเข้าร่วมได้

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของชุมชนชาวประมงที่สามารถจัดการทรัพยากรประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายชุมชนในบริเวณลุ่มน้ำจังหวัดสงขลามีการตกลง กำหนดกติกาการจัดการประมงพื้นบ้านของชุมชนตนเอง ถือเป็นความเชื่อที่สอดคล้องกับการจัดการฟาร์มทะเลของชาวบ้านท่าเสาและบ้านบ่อปาบ ซึ่งตระหนักในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยได้สร้างกติกา ข้อตกลงเกิดขึ้นในชุมชนและแม้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และพระราชส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 จะมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะไม่ได้บัญญัติอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงสมควรนำเอาแนวคิด และหลักการตามกฎหมายส่วนท้องถิ่นมาปรับใช้ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดมาตรการสำหรับการจัดการทรัพยากรประมงชายฝั่งในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการห้ามใช้เครื่องมือประมงวิธีการทำการประมงบางประเภท การห้ามมิให้ทำการประมงในเขตพื้นที่หรือในระยะเวลาที่กำหนด ให้มีความสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่

จึงควรควรถ่ายโอนงานบริหารจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น การให้องค์กรชุมชนเป็นแกนและแก้ไขกฎหมายพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติในการจัดการประมงชายฝั่งหรือประมงพื้นบ้านได้ และควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลักดันให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งเสริมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการประมงชายฝั่ง ควรผลักดันให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎกติกาในการทำประมงให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูทรัพยากรประมง โดยผลักดันให้กฎกติกาซึ่งต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหมู่บ้านอื่น ๆ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

บรรณานุกรม

- เกษม จันทร์แก้ว. (2557). *การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กังวาลย์ จันทร์โชติ. (2541). *การจัดการประมงโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กรมประมง. (2547). *สถิติการประมงทะเล 2543*. กรุงเทพฯ: กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กรกฎ ทองชะโชค. จันทราทิพย์ สุขุม. (2555). *กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศึกษาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา*. บทบัณฑิตยเนติบัณฑิตยสภา เล่มที่ 68 ตอน 1 มีนาคม 2555
- จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธนัญญา วรรณพนธ์. (2550). *ชีววิทยาประมง*. กรุงเทพฯ: คณะประมงมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ธีรพันธ์ ภูคาสุวรรณ. (2523). *การพัฒนาและบริหารทรัพยากรประมงน้ำจืด*. กรุงเทพฯ: กรมประมง.
- ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). *สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- โรจน์จรรย์ย์ ด่านสวัสดิ์. (2539). *ความหมายและแนวคิดของการจัดการสิ่งแวดล้อม*. สงขลา: คณะการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วิรัช จารุสมบัติ. (2527). *การประมงทะเล*. กรุงเทพฯ : กรมประมง.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559)*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- อนุวัฒน์ นทีวัฒนา. (2551). *พื้นที่คุ้มครองทางทะเลในประเทศไทย: เป้าหมายปี ค.ศ. 2010/2012 ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ*. กรุงเทพฯ : สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

Rogers, E.M. and F.F. Shoemaker. (1971). *Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach*. pp. 1-19. The Free Press: New York, USA.